

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	20	IN 2	30
---------	----	------	----

Frauenfeld, 17. November 2020

665

Interpellation von Urs Schär und Pascal Schmid vom 17. Juni 2020 „Littering, ein (ernst)zunehmendes Problem – und kein Ende in Sicht“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Frage 1

Es gibt keine Daten zur Entwicklung der öffentlichen Sauberkeit, welche die Hypothese einer Littering-Zunahme im Kanton Thurgau stützen würden. Die vom Tiefbauamt erhobenen Zahlen zeigen sogar, dass das Litteringproblem entlang von Kantonsstrassen nicht zugenommen hat (vgl. Geschäftsbericht Thurgau 2019, Seite 256). Die Aufwendungen, um Kleinabfälle zu beseitigen (Personalaufwand, Fahrzeuge und Geräte, Entsorgungs- und Gemeinkosten), betragen 2019 noch Fr. 440'295, was deutlich unter dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre von rund Fr. 500'000 liegt.

Verfügbare Daten aus anderen Schweizer Städten und Regionen bestätigen, dass die Littering-Problematik in der Schweiz trotz steigender Einwohnerzahl allgemein ebenfalls nicht zugenommen hat. Dies lässt sich am Sauberkeitsindex der Stadt Bern, des Kantons Basel-Stadt und an der Entwicklung der Wischgutmenge der Stadt Zürich ablesen. Auch die Littering-Umfrage der IG saubere Umwelt (IGSU) von Mai bis September 2019 mit über 5'000 Passantinnen und Passanten aus 36 Schweizer Städten und Gemeinden bestätigt, dass sich die Littering-Problematik eher verbessert als verschlechtert hat.

Der Regierungsrat geht aber nicht davon aus, dass sich daraus ein erfreulicher Trend für 2020 ableiten lässt. Punktuell und temporär kann es tatsächlich zu mehr Littering und generell grösseren Abfallmengen kommen, wenn sich gehäuft mehr Leute im öffentlichen Raum aufhalten. Aktuell ist dies wegen der Corona-Pandemie der Fall: Die Menschen bewegen sich in einem kleineren Radius und weichen von geschlossenen Innenräumen auf Aktivitäten im Freien aus. Ansonsten lässt sich das Phänomen jeweils am Wochenende, am 1. August oder bei Public-Viewings etc. beobachten. Von solch

temporären, punktuellen Spitzen kann jedoch nicht auf eine generelle Entwicklung geschlossen werden.

Im Wald finden sich seit Jahren abseits von Strassen und Wegen immer wieder Plastiksäcke mit Abfall, Schuhen, Pneus und dergleichen. Inwiefern hier eine Zunahme stattgefunden hat, ist schwierig zu sagen, da es sich immer noch um Einzelfälle handelt. Ein grösseres Problem sind andere Abfallablagerungen im Wald. Bauschutt (inkl. Plastik- und Metallteile), fremde Holzmaterialien (Gartenabraum, Obstbäume, Gemüsereste von Feldern usw.), Steine usw. werden teilweise in grossen Mengen auf meist abfallende Böschungen gekippt.

Ganz allgemein betrachtet, ist Littering das Symptom eines geänderten Konsumverhaltens und von Freizeitangeboten. Es wird im öffentlichen Raum gefeiert, gegessen, getrunken und konsumiert, und entsprechend nehmen das Abfallvolumen und das Risiko für Littering zu. Eine hundertprozentige Sauberkeit im öffentlichen Raum wird es deshalb kaum oder nur zu einem sehr hohen Preis geben. Das Ausmass und die damit verbundenen Reinigungskosten, welche die Allgemeinheit trägt, müssen aber in einem für alle akzeptablen Mass bleiben. Nebst der Sauberkeit geht es auch um den Respekt vor dem öffentlichen Raum und vor Grundstücken, die von Privaten bewirtschaftet werden.

Zusammengefasst teilt der Regierungsrat die Einschätzung der Interpellanten nicht, dass Littering im Kanton Thurgau stark zugenommen hat, auch wenn es lokal punktuelle Ausreisser gegeben hat. Wie nachfolgend noch näher begründet wird, sieht er deshalb auch keine verstärkten kantonalen Massnahmen vor.

Frage 2

Die direkten Kosten des Litterings für den Kanton Thurgau wurden zuletzt im Jahr 2014¹ auf der Basis einer 2011 vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) veröffentlichten Studie² abgeschätzt. Sie beliefen sich auf 4 bis 6 Mio. Franken (exkl. öffentlicher Verkehr). Rund 30 % der Litteringkosten fallen auf die vier Städte Arbon, Frauenfeld, Kreuzlingen und Romanshorn.

Unter der Annahme, dass das Littering etwa konstant geblieben ist und proportional zur Bevölkerung des Kantons Thurgau zunimmt, dürften sich die direkten Kosten heute auf rund 4,5 bis 6,5 Mio. Franken belaufen. Weil sich die reinen Litteringkosten und die allgemein notwendigen Reinigungskosten nur schwer unterscheiden lassen und jede Gemeinde eine ganz eigene Littering-Charakteristik aufweist, ist die Zahl allerdings mit einer grossen Unsicherheit behaftet.

Die indirekten Kosten oder Kosten, die von den Betroffenen selbst getragen werden, wurden gemäss Kenntnisstand des Regierungsrats schweizweit noch nie erhoben. Die Aufwendungen des Tiefbauamts werden im Wesentlichen über die Einnahmen aus der

¹ Sustainserv, Schätzung der direkten Littering-Kosten im Kanton Thurgau, 22.04.2014.

² BAFU, Littering kostet, 2011.

Motorfahrzeugsteuer gedeckt. Sie belasten die Spezialfinanzierung Kantonsstrassen und damit die Autofahrerinnen und Autofahrer.

Frage 3

Es ist nicht bekannt, wie oft Nutz- und Wildtiere durch Littering in Mitleidenschaft gezogen werden. Littering auf Weiden und in Wäldern führt zweifellos zu Verletzungs- und Gesundheitsgefahren für Tiere. Zum Ausmass wurden jedoch bisher keine Zahlen erhoben. Erschwerend wirkt, dass bei den durch Littering verursachten gesundheitlichen Beeinträchtigungen ein zweifelsfreier Rückschluss oft nicht möglich ist.

Tierschutzmeldungen, die direkt auf Littering zurückzuführen sind, liegen dem Kanton keine vor. Was Nutztiere anbelangt, so informieren die Landwirte und Landwirtinnen wohl eher die praktizierenden Tierärztinnen und Tierärzte als das Veterinäramt, falls ein Tier aufgrund der Aufnahme eines Fremdkörpers gesundheitliche Beeinträchtigungen erfährt. Auch bezüglich Wildtiere existieren keine Statistiken.

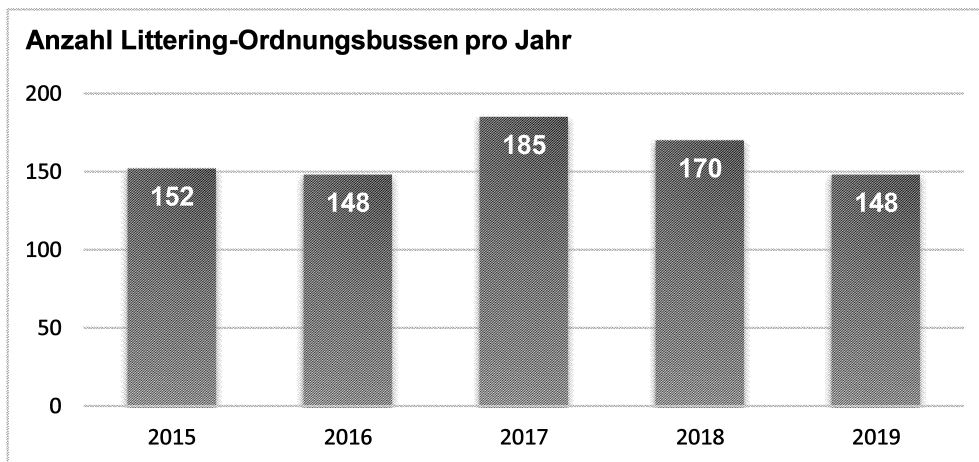
Frage 4

Gemäss dem Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (Abfallgesetz, AbfallG; RB 814.04) sind die Gemeinden für die Bewirtschaftung von Littering-Abfällen zuständig (§ 6 Ziff. 4; „Abfälle, deren Inhaber oder Inhaberin nicht ermittelt werden kann“). Der Kanton hat seine Anti-Littering-Aktivitäten ab dem Jahr 2016 bis auf die Littering-Toolbox reduziert. Ausschlaggebend für die Reduktion des Engagements waren das nachlassende Interesse der Gemeinden und das Bestreben nach einem ausgeglichenen Finanzhaushalt. Damals wurde eine systematische Überprüfung sämtlicher Leistungen der kantonalen Verwaltung durchgeführt (Leistungsüberprüfung LÜP), woraus auch Budgetkürzungen im Litteringbereich resultierten.

Zuvor hatte sich das Amt für Umwelt (AfU) mit verschiedenen Aktivitäten gegen das achtlose Wegwerfen von Abfällen engagiert. Bei der Einführung der Ordnungsbussen im Jahr 2008 bestand politischer Konsens, dass es eine Kampagne zur Sensibilisierung der Bevölkerung braucht. Fortgesetzt wurde diese mit dem kantonalen Anti-Littering-Konzept, das als Rahmen für die verschiedenen Massnahmen der Gemeinden diente. Von 2008 bis 2016 wurden die Aktivitäten und Schwerpunkte mehrfach angepasst. Im Laufe der Umsetzung zeigte sich aber immer deutlicher, dass das Bedürfnis der Politischen Gemeinden und der Schulgemeinden nach Unterstützungsmassnahmen durch den Kanton Thurgau rückläufig war. Die Gründe dafür sind vielfältig: Informationen werden online beschafft; der Handlungsbedarf in kleineren Gemeinden ist teilweise gering; Aktionen werden selbständig durchgeführt oder es stehen keine personellen Ressourcen und/oder Budget für die Littering-Problematik zur Verfügung. Deshalb sieht der Regierungsrat nicht vor, das Anti-Littering-Konzept zu reaktivieren.

Frage 5

Die Anzahl der in den letzten fünf Jahren wegen Littering verhängten Ordnungsbussen gestaltet sich wie nachfolgend abgebildet:



Eine Unterscheidung nach den verschiedenen Kategorien der Ordnungsbussen gemäss § 24 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Abfallbewirtschaftung (Abfallverordnung; RB 814.041) findet nicht statt. Der Statistik können auch keine Angaben darüber entnommen werden, ob das Littering im Kanton Thurgau generell zu- oder abgenommen hat, da die Personen in flagranti erwischt werden müssen.

Frage 6

Das Abfallgesetz sieht in § 30 Abs. 3 Ordnungsbussen zwischen Fr. 50 und Fr. 300 für geringfügige Übertretungen vor. Präzisiert ist diese Bestimmung in § 24 Abs. 1 der Abfallverordnung. Im Wortlaut heisst es hier:

„Als geringfügige Übertretungen im Sinne von § 30 Absatz 3 des Gesetzes wird das Zurücklassen, Wegwerfen oder Ablagern der nachstehenden Abfälle ausserhalb von Abfallanlagen oder Sammelstellen mit folgenden Ordnungsbussen geahndet:

1. *Inhalt eines Aschenbechers:* Fr. 80;
2. *einzelne Kleinabfälle wie Dosen, Flaschen, Papier, Verpackungen, Zigarettenstummel, Kaugummi, Essensreste:* Fr. 50;
3. *Kehrichtsäcke oder Kleinabfälle in grösseren Mengen:* Fr. 250.“

Bei grösseren Mengen besteht also bereits heute die Möglichkeit, eine Busse von bis zu Fr. 250 auszusprechen. In der Praxis können Ordnungsbussen aufgrund der selten direkt gemachten Feststellungen aber kaum ausgestellt werden. Für die Kantonspolizei Thurgau besteht beim Littering die grosse Problematik der Beweisführung. In vielen Fällen, in denen die Polizei Meldungen über Littering erhält, ist es nicht möglich, die Täterschaft zu eruieren. Die Personen müssen – wie oben erwähnt – in flagranti beobachtet werden. Diese Schwierigkeit gilt auch für die Sicherheitsorgane der Gemeinden.

Die Ordnungskräfte im Thurgau stehen damit nicht alleine da. Das BAFU hat die Wirksamkeit von Massnahmen gegen das Littering 2014 untersuchen lassen.³ Dabei hat

³ Littering in der Schweiz – Studie zur Wirksamkeit von Massnahmen, FehrAdvice & Partners AG, 2014.

sich deutlich gezeigt, dass die Problematik bei der schwierigen, aufwendigen und kostenintensiven Durchsetzung und nicht bei der Höhe der Bussen liegt. Vermehrte Kontrollen durch die Polizei oder private Sicherheitsfirmen an neuralgischen Orten wären zielführender, wozu aber die notwendigen Mittel und Ressourcen gesprochen werden müssten. Dies ist auch ersten Medienartikeln über Kantone mit hohen Litteringbussen wie Aargau und Luzern zu entnehmen, wo Bussen von Fr. 300 nicht zu einer Abnahme der Litteringproblematik geführt haben.

Gestützt auf diese Erwägungen ist eine markante Erhöhung der Litteringbussen für den Regierungsrat nicht zielführend. Ihm ist auch wichtig, die Verhältnismässigkeit zu wahren. Die Bussen für das achtlose Wegwerfen von Kleinabfällen müssen in Relation zu Bussen für andere (Umwelt-)Delikte und zu den Strafbestimmungen im Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) stehen.

Frage 7

Eigentliche Litteringgesetze sind dem Regierungsrat keine bekannt. In einigen Kantonen (AG, LU) wird die gesetzliche Verankerung eines Litteringverbots und die damit verbundene Anpassung des Ordnungsbussenkatalogs landläufig als „Litteringgesetz“ bezeichnet. Im Kanton Thurgau ist das Litteringverbot im Abfallgesetz verankert (§ 5 Abs. 3 und § 30); ein Verstoss wird mit den genannten Ordnungsbussen geahndet. Im Vergleich zu anderen Kantonen hat der Kanton Thurgau bezüglich der gesetzlichen Verankerung des Litteringverbots keinen Nachholbedarf. Eine Anpassung des Abfallgesetzes in diesem Bereich ist daher nicht erforderlich.

Der Regierungsrat bleibt aber nicht untätig. Mit Art. 4 der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600) besteht eine gesetzliche Grundlage, dass die Kantone im Rahmen ihrer Abfallplanung auch Massnahmen zur Abfallvermeidung planen können. Dies erlaubt es beispielsweise, Veranstalter von Events und Festen zu Mehrwegsystemen und weiteren Abfallvermeidungsmassnahmen zu verpflichten. Analog dem Kanton Basel-Stadt könnte auch eine Abfalleimerpflicht für Take-Away-Geschäfte erlassen werden. Im Rahmen der laufenden Revision des kantonalen Abfallgesetzes werden allfällig notwendige Anpassungen geprüft.

Frage 8

Der Regierungsrat erachtet es als wichtig, Littering zu thematisieren und Kinder und Jugendliche für die Thematik zu sensibilisieren. Gerade (aber nicht nur) Jugendliche und junge Erwachsene, die sich oft im öffentlichen Raum aufhalten, lassen ihre Abfälle teilweise achtlos liegen, entsorgen sie nach dem Gebrauch auf dem Boden oder ignorieren bereits überquellende Abfalleimer. Die Schulen leisten aber bereits heute ihren Beitrag zur Sensibilisierung. § 2 des Gesetzes über die Volksschule (VG; RB 411.11) gibt den Volksschulen unter anderem den Auftrag, die Kinder „in Ergänzung zum Erziehungsauftrag der Eltern [...] zu Verantwortungsbewusstsein gegenüber den Mitmenschen und der Umwelt“ zu erziehen. Das Ziel, Verantwortung gegenüber der Umwelt zu übernehmen, wird im Lehrplan Volksschule in verschiedenen Bereichen, insbesondere im Be-

reich Natur, Mensch, Gesellschaft (NMG) konkretisiert. Das Stichwort Littering wird im Kompetenzaufbau zur Kompetenz NMG 8.2f explizit erwähnt: „Die Schülerinnen und Schüler können in verschiedenartigen Räumen in der näheren und weiteren Umgebung erkunden und recherchieren, welche Nutzungsansprüche verschiedene Menschen haben sowie vermuten und einschätzen, welche Nutzungskonflikte dabei entstehen können (z.B. Freizeit – Littering, Landwirtschaft – Bauen, Wohnen – Verkehr, Freizeit/Tourismus – Naturschutz)“. Im Berufsfachschulunterricht ist im Rahmenlehrplan des allgemeinbildenden Unterrichts (ABU) das Thema Ökologie vorgegeben. Im Unterricht werden die Jugendlichen für das Thema Littering sensibilisiert und angehalten, ihr eigenes Verhalten kritisch zu hinterfragen. Am Berufsbildungszentrum (BBZ) Weinfelden engagieren sich die Schulen darüber hinaus in einem Verbund mit verschiedenen öffentlichen Körperschaften in Weinfelden, die mit Hilfe der Securitas das Thema auch in den unterrichtsfreien Zeiten, vor allem nachts, während Ferienzeiten und an den Wochenenden „bearbeiten“. Im Übrigen verbringen Lernende während ihrer Ausbildung die meiste Zeit im Lehrbetrieb und identifizieren sich stark mit ihrem Arbeitsumfeld. Aus diesem Grund spielen die Betriebe eine zentrale Rolle bei der Sozialisation ihrer Lernenden, indem sie ihnen Vorbild sind, den korrekten Umgang mit Abfällen vorleben und sie auf Fehlverhalten hinweisen. An den Mittelschulen wird gegen Littering ebenfalls durch Sensibilisierung angegangen. Sie ist Bestandteil der Schulkultur. An einigen Schulen gibt es Konzepte zur Klimathematik, in denen auch das Thema Littering ein Bestandteil ist.

Bei dieser Ausgangslage hält der Regierungsrat die Einführung eines kantonsweiten verbindlichen Anti-Littering-Tages nicht für nötig, da Littering bereits auf sämtlichen Schulstufen thematisiert wird und die Schulen durch Aufklärung und Sensibilisierung ihren Beitrag zur Bekämpfung von Littering leisten. Dazu gehört auch, dass „Litteringsünder“ entsprechend der Schulordnung geahndet werden.

Frage 9

Littering ist ein lokal sehr unterschiedlich ausgeprägtes Phänomen und lange nicht alle Gemeinden und Städte sind gleich davon betroffen. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden hat sich bewährt und ist auch sinnvoll. Solange der Bedarf nach kantonalen Aktivitäten bei den Thurgauer Gemeinden nicht ausgewiesen ist, sieht der Regierungsrat deshalb keine zusätzlichen Massnahmen vor.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber